

Stellungnahme zur Regulierung von Bankomatgebühren

ZUSAMMENFASSUNG

Untersuchung
BWB/AW-412

Endbericht

Wien, Februar 2017

Zusammenfassung

Die Bundeswettbewerbsbehörde hat den Kartenzahlungsverkehr rund um eine mögliche Regulierung von Bankomatgebühren, mit dem Ziel eine sachliche Diskussionsgrundlage zu schaffen, untersucht.

Der Bericht ist auf Grundlage von Gesprächen mit Institutionen und Stakeholdern (BMF, BMASK, die Nationalbank, die Finanzmarktaufsicht, die Europäische Kommission, WKÖ, AK, etc.), der Zurverfügungstellung von Daten durch die Banken und Drittanbieter („Bankenbefragung“) sowie einer Befragung von Bankomatkartennutzern („Kundenbefragung“) entstanden.

Im Sinne einer vorausschauenden Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik ist es sinnvoll, Rahmenbedingungen zu schaffen, die funktionierenden Wettbewerb sicherstellen. Grundsätzlich ist in einer freien Marktwirtschaft Wettbewerb als Gewährleistung für das Funktionieren der Märkte der Vorzug vor einem Eingriff des Staates in Form von Regulierung zu geben.

Der österreichische Kartenzahlungsverkehr

In Österreich gibt es rund 9,8 Millionen Bankomatkarten, 8.700 Bankomaten („Geldausgabeautomaten“) und rund 120.000 Bankomatkassen („Bezahlterminals“).¹ Die meisten Bankomaten werden von Banken selbst betrieben. Rund jeder sechste Bankomat wird dagegen von den Zahlungsdienstleistern FirstData und Euronet, den sogenannten „Drittanbietern“, betrieben. Bankomatkassen werden insbesondere vom Einzelhandel und der Gastronomie aufgestellt. Mit österreichischen Bankomatkarten werden durchschnittlich pro Monat 2-3 Bankomatbehebungen und rund 4 bargeldlose Zahlungen an Bankomatkassen durchgeführt.²

Entgelte und Gebühren

Die kartenausgebenden Banken zahlen für jede Fremdbehebung ihrer Kunden eine Gebühr („Service Fee“) an den Bankomatbetreiber, der damit die Aufstellung und Wiederbefüllung des Gerätes finanziert. Eine Regularienänderung des Kartennetzbetreibers Maestro macht es seit Juli 2016 möglich, dass Bankomatbetreiber auf die Service Fee verzichten und stattdessen im Rahmen einer Direktvereinbarung vom Karteninhaber eine Gebühr einheben („Abhebungsgebühr“). Noch bevor solche Abhebungsgebühren eingeführt wurden, kündigten einige Banken an, die Kosten der Abhebung ihren Bankkunden nicht zu refundieren, da die Abhebungsgebühr durch einen Vertrag des Karteninhabers mit dem Bankomatbetreiber zustande kommt. Zeitnah kündigten einige Banken an, auch im Rahmen des Girokontovertrages Behebungsentgelte für Transaktionen an eigenen und/oder fremden Bankomaten

¹ Vgl. <https://www.oenb.at/isaweb/report.do;jsessionid=F32AA075695BF03F25166B547EB3B5D3?report=5.4.1>, Stand vom 3.Quartal 2016, sowie https://www.psa.at/fileadmin/user_upload/Presseinfo_16092014.pdf, Stand 2014.

² Stand 2015.

einzuführen.³ Diese Ankündigungen führten zu einer breiten öffentlichen Debatte, die in eine Diskussion über ein Verbot von „Bankomatgebühren“ mündete. Dabei wurde nicht immer klar zwischen Behebungsentgelten im Rahmen des Girokontovertrages und Abhebungsgebühren unterschieden.

Kundenverhalten bei Kartenzahlungen

Während die österreichischen Kartennutzer insgesamt immer öfter bargeldlos bezahlen, gibt es auch Kartennutzer, die bevorzugt mit Bargeld bezahlen. Die Kundenbefragung hat jedoch ergeben, dass die Konsumenten bei einer breiten Einführung von Behebungsentgelten oder Abhebegebühren verstärkt Bankomaten aufsuchen würden, bei denen sie nichts bezahlen (d.h. in der Regel die Bankomaten der eigenen Bank), größere Geldbeträge abheben würden und/oder öfter bargeldlos bezahlen würden.

Rund 43% der befragten Karteninhaber kennen die Kosten ihres Girokontos nicht und 35% kennen sie nur ungefähr. Nur jeder fünfte Karteninhaber kennt seine Kosten genau. Auch die Wechselbereitschaft der Bankkunden ist gering. Dieser verminderte Wettbewerbsdruck kann dazu führen, dass höhere nutzungsabhängige Entgelte nicht in Form niedrigerer Kontoführungsgebühren an die Kunden weitergegeben werden.

Regulierung von Behebungsentgelten im Rahmen des Girokontovertrages

Ein gesetzliches Verbot von Behebungsentgelten ist aus Konsumentensicht dennoch nicht zielführend. Zu bedenken ist, dass Banken viele andere Möglichkeiten haben, im Rahmen des Girokontengeschäftes neue Gebühren einzuführen. Eine entsprechende Regelung würde zudem verhindern, dass günstige „No-frills“⁴ Angebote auf den Markt gebracht werden können, bei denen Nutzer nur die Leistungen bezahlen, die sie konsumieren. Maßnahmen, die die Transparenz im Girokontengeschäft erhöhen und einen Kontowechsel einfacher machen, sind hingegen geeignet, den Wettbewerb um die Kunden zu erhöhen und damit die Kosten eines Girokontos insgesamt zu reduzieren. Im Jahr 2016 wurde mit dem Verbraucherzahlungskontogesetzes (VZKG) ein umfangreicher Maßnahmenkatalog beschlossen, der den Wettbewerb insbesondere durch erhöhte Kostentransparenz im Girokontengeschäft stärken soll. Da die relevanten Bestimmungen des VZKG noch nicht oder erst seit Kurzem in Kraft getreten sind, ist die Wirksamkeit des Gesetzes noch abzuwarten.

Regulierung von Abhebungsgebühren am Bankomat

In den letzten Jahren ist die Anzahl an von Drittanbietern betriebenen Bankomaten gestiegen. Das Geschäftsmodell der Drittanbieter basiert auf den Service Fees der Kartennetzwerke. Im Jahr 2015 wurden einige Service Fees nahezu halbiert. Ein Verbot von Abhebungsgebühren am Bankomat könnte dazu führen, dass die Drittanbieter bei

³ In der Bankenbefragung gaben viele Banken an, bei bestimmten Girokontomodellen schon bislang Behebungsentgelte für Bankomatbehebungen verlangt zu haben.

⁴ Eine „No-frills“-Strategie ist eine auf Verschlinkung der angebotenen Leistungen basierende Strategie. Eine solche No-frills-Strategie wird z.B. bei Billigfluggesellschaften oder bei Pre-paid Tarifen im Mobilfunk angewandt.

einer weiteren Absenkung der Service Fees gezwungen wären, Bankomatstandorte aufzugeben. Davon könnten insbesondere auch strukturschwache Regionen betroffen sein. Ein Verbot von Abhebungsgebühren erscheint daher unter dem Gesichtspunkt einer flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit Bargeld nicht zielführend. Ein solches Verbot würde zudem einen Eingriff in die Privatautonomie und damit einen Eingriff in das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Unverletzlichkeit des Eigentums darstellen. Es ist aus Sicht der BWB fraglich, ob ein solcher Eingriff verhältnismäßig wäre, da er einen Eingriff in die Vertragsfreiheit darstellen würde.

Eine Variante des Verbotes von Abhebungsgebühren betrifft die Idee, die kartenausgebende Bank zur Übernahme bzw Refundierung der am Geldausgabeautomaten vereinbarten Gebühr zu verpflichten. Damit würden die Abhebungsgebühren die Konsumenten nichts kosten und die Drittanbieter könnten beliebig hohe Abhebungsgebühren verlangen, ohne mit einem Nachfragerückgang rechnen zu müssen. Die Banken könnten ihre höheren Kosten jedoch auf andere Weise, etwa über die Kontoführungsgebühr, wieder an ihre Kunden überwälzen. Letzen Endes müssten also nicht die Verursacher, sondern alle Kunden für die höheren Kosten aufkommen. Auch diese Variante erscheint daher aus Verbrauchersicht nachteilig.

Regulierung der Service Fees zwischen Banken und Bankomatbetreibern

Eine weitere Eingriffsmöglichkeit besteht in der Regulierung der Service Fees, die von der kartenausgebenden Bank an die Bankomatbetreiber bezahlt wird. Die Festsetzung von höheren Service Fees könnte es erleichtern, Bankomaten in strukturschwachen Gebieten kostendeckend zu betreiben. Die Service Fees sollten aber auch nicht zu hoch sein, um übermäßige Umsätze der Drittanbieter zu verhindern. Einem strukturierten Regulierungsverfahren wäre daher gegenüber einer gesetzlichen Entgeltfestsetzung der Vorzug zu geben.

Fazit: Regulierung für mehr Wettbewerb

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine Förderung des Wettbewerbs im Girokontengeschäft, durch eine Erhöhung der Transparenz und den Abbau von Wechselbarrieren, unter Umständen in Kombination mit einer Regulierung der Service Fees zwischen Banken und Bankomatbetreibern, am vielversprechendsten wäre, um einerseits die Effizienz des Kartenzahlungsverkehrs zu fördern und andererseits die Konsumenten angemessen an den generierten Effizienzgewinnen zu beteiligen.

Die BWB wird die Entwicklungen auf dem Markt weiter beobachten und Ende 2017 erneut Bilanz ziehen.